



Europeiska
kommissionen

Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union

Rapport av

Jean-Claude Juncker

i nära samarbete med

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

och **Martin Schulz**



Innehållsförteckning

1. En djup, verklig och rättvis ekonomisk och monetär union	3
2. Mot en ekonomisk union – konvergens, välstånd och social sammanhållning	6
3. Mot en finansunion – integrerade finanser för en integrerad ekonomi	10
4. Mot en budgetunion – en ram för sund, integrerad budgetpolitik	13
5. Demokratisk redovisningsskyldighet legitimitet och starkare institutioner	16
Bilaga 1: Färdplan för en färdigställd ekonomisk och monetär union	20
Bilaga 2: En mera välintegrerad europeisk planeringstermin	22
Bilaga 3: Den rådgivande Europeiska finanspolitiska nämnden – Principer	23

Inledning

Vid eurotoppmötet i oktober 2014 framhövdes att "en närmare samordning av den ekonomiska politiken är avgörande för att säkerställa att den ekonomiska och monetära unionen [EMU] fungerar smidigt".

Dessutom efterlystes fortsatt arbete för att "utveckla konkreta mekanismer för starkare samordning av den ekonomiska politiken, konvergens och solidaritet" samt att "förbereda de kommande stegen för en bättre ekonomisk styrning inom euroområdet".

Denna rapport har tagits fram av Europeiska kommissionens ordförande i nära samarbete med eurotoppmötets ordförande, eurogruppens ordförande, Europeiska centralbankens ordförande och Europaparlamentets ordförande.

Rapporten bygger på intensiva diskussioner med medlemsstaterna och det civila samhället. Den utgår från rapporten Mot en verklig ekonomisk och monetär union (de "fyra ordförandenas rapport"), kommissionens Plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union från 2012, som har stor betydelse för

färdigställandet av EMU, samt analysunderlaget Bereda väg för nya åtgärder för en bättre ekonomisk styrning i euroområdet av den 12 februari 2015.

Rapporten bygger på de fem ordförandenas personliga åsikter och inbördes diskussioner. Den är inriktad på euroområdet, eftersom länder med en gemensam valuta också har särskilda gemensamma utmaningar, intressen och åligganden. Processen mot ett djupare EMU står dock öppen för alla EU-länder. Den bör vara öppen och bevara den inre marknadens odelbarhet i alla avseenden. Att färdigställa och dra fullständig fördel av en inre marknad för varor och tjänster, digitala tjänster, energifrågor och kapital är en naturlig del av en starkare satsning mot ekonomisk union, ökad sysselsättning och mer tillväxt.

Ett färdigställt EMU är inte ett självändamål, utan ett sätt att bygga en bättre och rättvisare framtid för alla, ett sätt att rusta unionen för morgondagens globala utmaningar och ge alla unionsmedlemmar möjlighet att blomstra.

1

En djup, verklig och rättvis ekonomisk och monetär union



Euron är en framgångsrik och stabil valuta. Den är gemensam för 19 EU-länder och mer än 330 miljoner invånare. Den har gett sina medlemmar prisstabilitet och skyddat dem mot extern instabilitet. Trots de senaste årens kris förblir euron världens näst viktigaste valuta: den står för nästan en fjärdedel av de globala valutareserverna och nära sextio länder och territorier i hela världen har direkt eller indirekt knutit sina valutor till euron.

Europa håller på att återhämta sig från den värsta ekonomiska krisen på sju årtionden. De senaste årens utmaningar har tvingat de nationella regeringarna och EU:s institutioner att skyndsamt vidta åtgärder utan motstycke för att stabilisera ekonomin och bevara allt som uppnåtts genom den gradvisa och stundtals komplicerade europeiska integrationsprocessen. Till följd av detta är euroområdet fortfarande intakt och den inre marknaden har förblivit stark.

I takt med att ekonomisk tillväxt och förtroende återkommer till stora delar av EU är det dock uppenbart att de senaste årens brandkårsutryckningar måste omvandlas till varaktiga, rättvisa och demokratiskt legitimerade åtgärder att bygga framtiden på. Det är också uppenbart att med 18 miljoner arbetslösa i euroområdet återstår mycket att göra för att förstärka den ekonomiska politiken.

EU:s ekonomiska och monetära union (EMU) är i dag som ett hus som varit under uppförande i flera årtionden men fortfarande bara är halvfärdigt. När stormen slog till fick tak och väggar stötts upp snabbt. Det är nu hög tid att förstärka husgrunden och omvandla den till det EMU som eftersträvades från början: ett område med välstånd som bygger på balanserad ekonomisk tillväxt och prisstabilitet, en konkurrenskraftig social marknadsekonomi som siktar på full sysselsättning och socialt framåtskridande. För att nå detta mål måste vi ta flera steg för att färdigställa EMU.

Euron är mer än bara en valuta; den är ett politiskt och ekonomiskt projekt. Alla medlemmar i den monetära unionen har gett upp sina nationella valutor en gång för alla, och delar permanent sin monetära suveränitet med de andra euroländerna. I gengäld får länderna fördelen av att ha en trovärdig, stabil valuta på en stor, konkurrenskraftig och kraftfull inre marknad. Denna ödesgemenskap förutsätter solidaritet i kristider och respekt för de gemensamt överenskomna reglerna från alla medlemmarna.

Denna överenskommelse fungerar dock bara så länge som alla medlemmar har något att vinna på den. För att så ska vara fallet måste länderna agera både individuellt och kollektivt för att kompensera för de nationella justeringsverktyg som inte längre står till deras förfogande. Medlemsländerna måste först och främst ha ökade möjligheter att förebygga kriser genom en

styrning av hög kvalitet på europeisk och nationell nivå, genom långsiktig budgetpolitik och ekonomisk politik och genom en rättvis och effektiv offentlig förvaltning. Dessutom måste varje land kunna reagera verkingsfullt när ekonomiska chocker inträffar, vilket de förr eller senare gör.

Länderna måste ha möjlighet att absorbera chocker internt genom att ha tillräckligt motståndskraftiga ekonomier och tillräckliga budgetmarginaler under konjunkturcykeln. Detta är nödvändigt eftersom penningpolitiken fastställs enhetligt för hela euroområdet. Detta innebär att den nationella budgetpolitiken måste stabilisera ekonomin närhelst lokala chocker inträffar. Eftersom alla länder har samma växelkurs måste de nationella ekonomierna vara flexibla så att de kan reagera snabbt på nedgångar. Annars är risken stor för recessioner som lämnar djupa, permanenta spår efter sig.

Relativa prisjusteringar kan dock aldrig ske lika snabbt som justeringar av växelkurserna. Det är tydligt att marknadstrycket kan beröva länder deras budgetpolitiska stabilisatorer under en lågkonjunktur. För att alla ekonomier varaktigt ska tjäna på att vara med i euroområdet måste inverkan av eventuella chocker kunna fördelas genom riskspridning inom EMU. På kort sikt kan denna riskfördelning ske genom integrerade finans- och kapitalmarknader (privat riskdelning) i kombination med nödvändiga gemensamma säkerhetsmekanismer, d.v.s. ett finansiellt skyddsnät, via bankunionen. På medellång sikt, i takt med att de ekonomiska strukturerna konvergerar mot bästa praxis i hela Europa, bör den offentliga riskdelningen stärkas genom en finansiell stabiliseringsmekanism för euroområdet i dess helhet.

Det är tydligt att möjligheterna att förebygga ohållbar politik och absorbera chocker individuellt och kollektivt var otillräckliga såväl före som under krisen. Visserligen har institutionerna stärkts i flera viktiga hänseenden sedan dess, men de ursprungliga bristerna är ännu inte helt åtgärdade. Det råder nu avsevärd divergens i euroområdet. I en del länder är arbetslösheten rekordlåg och i andra är den rekordhög; i en del kan budgetpolitiken tillämpas kontracykliskt, men i andra länder kommer det att krävas många år av konsolidering för att återskapa det budgetpolitiska manöverutrymmet.

Den divergens vi ser idag försvagar unionen i dess helhet. Vi måste rätta till dessa skillnader genom att starta en ny konvergensprocess. För att den monetära unionen ska lyckas över huvud taget måste den vara framgångsrik överallt. I en allt mer globaliserad värld har dessutom medlemsstaterna både ett ansvar och ett egenintresse av att föra en sund politik och inleda reformer som gör deras ekonomier mer flexibla och konkurrenskraftiga.

Framsteg är nödvändiga på fyra områden: För det första måste vi skapa en verklig ekonomisk union som garanterar att varje ekonomi har de strukturella egenskaper som behövs för att blomstra i den monetära unionen. För det andra måste vi arbeta mot en finansunion som garanterar vår valutas integritet i hela den monetära unionen och ökar riskdelningen med den privata sektorn, något som förutsätter en fullbordad bankunion och påskyndat arbete avseende kapitalmarknadsunionen. För det tredje måste arbete fortgå mot en **budgetunion** som ger både hållbar budgetpolitik och stabila budgetar. Och för det fjärde måste vi eftersträva en **politisk union** som lägger grunden för allt detta genom verklig demokratisk redovisningsskyldighet, legitimitet och starkare institutioner.

De här fyra unionerna hänger ihop. De måste därför utvecklas parallellt och alla euroländer måste delta i alla unionerna. Framsteg måste ske via kortfristiga såväl som mera långfristiga åtgärder, men det är av avgörande betydelse att bestämma och enas om den fullständiga processen nu. De kortfristiga åtgärderna kan bara leda till ökad tillit om de utgör inledningen på en mera omfattande process, en bro till ett fullständigt och verkligt EMU. Efter många krisår måste de nationella regeringarna och institutionerna visa allmänheten och marknaderna att euroområdet inte bara kommer att överleva utan kommer att *blomstra*.

För denna långsiktiga vision behövs kortfristiga åtgärder. Det europeiska huset måste förstärkas nu, medan en mera genomgripande arkitektur förbereds på medellång sikt. Detta innebär ofrånkomligen mindre nationell suveränitet i ett senare skede. Det är naturligtvis viktigt att följa de ekonomiska och budgetpolitiska reglerna, men världens näst största ekonomi kan inte bara skötas genom regelbaserat samarbete. För att euroområdet ska utvecklas successivt till en verklig ekonomisk och monetär union måste den övergå från ett system av regler och riktlinjer för det nationella ekonomiska beslutsfattandet till ett system av ytterligare suveränitetsdelning med gemensamma institutioner, som mestadels redan finns och gradvis kan ta över detta uppdrag. I praktiken innebär det att medlemsstaterna i allt högre grad skulle behöva acceptera gemensamt beslutsfattande om den nationella budgeten och den nationella ekonomiska politiken. Efter framgångsrikt ekonomiskt tillnärmande och finansiell integration skulle detta leda till någon form av offentlig riskdelning, som samtidigt skulle behöva åtföljas av starkare demokratisk delaktighet och redovisningsskyldighet på både nationell och europeisk nivå. En sådan process i flera steg är nödvändig eftersom några av de mer långtgående åtgärderna förutsätter mer eller mindre omfattande ändringar av de gällande EU-reglerna, liksom betydande framsteg inom ekonomisk konvergens och regelharmonisering mellan euroländerna.

Denna rapport har två syften, nämligen att redovisa de inledande steg som innebär att processen påbörjas nu samt att skissera de åtgärder som kommer att vidtas på längre sikt. Denna process kommer att ske i två steg (se färdplanen i bilaga 1):

Steg 1 (1 juli 2015–30 juni 2017): I detta första steg ("**praktisk fördjupning**") bygger EU-institutionerna och euroländerna vidare på befintliga instrument och utnyttjar de befintliga fördragens möjligheter på bästa sätt. Kort sagt går denna fas ut på att öka konkurrenskraften och den strukturella konvergensen, fullfölja finansunionen, uppnå och upprätthålla en ansvarsfull budgetpolitik på nationell nivå och i euroområdet samt stärka den demokratiska redovisningsskyldigheten.

Steg 2: I det andra steget ("**färdigställandet av EMU**") kommer man överens om konkreta åtgärder av betydligt mer långtgående karaktär för att färdigställa EMU:s ekonomiska och institutionella uppbyggnad. Under detta andra steg ska närmare bestämt konvergensprocessen göras mer bindande genom en uppsättning överenskomna riktvärden för konvergens som kan ges juridisk form. Betydande framsteg mot dessa mål, och upprätthållande av dem när de väl nåtts, ska bli ett av villkoren för att euroländerna ska få delta i en chockabsorberingsmekanism för euroområdet under det andra steget.

Slutsteget (senast 2025): I slutet av steg 2 och så snart som alla tidigare etapper är avslutade kan ett djupt och verkligt EMU skapa ett stabilt, välmående område för alla euroländer, ett område som är attraktivt för andra EU-länder att ansluta sig till när de är mogna för ett sådant steg.

EU-institutionernas ordförande kommer att bevaka genomförandet av rekommendationerna i den här rapporten. För att förbereda övergången från steg 1 till steg 2 kommer kommissionen att lägga fram en vitbok under våren 2017 där man bedömer framstegen i steg 1 och skisserar kommande åtgärder, såsom rättsliga åtgärder för att färdigställa EMU i steg 2. Vitboken kommer att bygga på underlag från en expertgrupp med bl.a. företrädare för EU-institutionernas ordförande och oberoende experter med uppdrag att granska de juridiska, ekonomiska och politiska förutsättningarna för de mer långsiktiga förslagen i den här rapporten. Vitboken ska utarbetas i samråd med ordförandena för de andra EU-institutionerna.

I den här rapporten föreslås idéer som efter ytterligare diskussion kan omsättas i lagstiftning och institutionella åtgärder. Detta förutsätter en bred, öppen och inkluderande process, en process som bör inledas utan dröjsmål.

2

Mot en ekonomisk union – konvergens, välstånd och social sammanhållning

Begreppet konvergens står i centrum för vår ekonomiska union: konvergens *mellan* medlemsstaterna mot den högsta välståndsnivån, och konvergens *inom* de europeiska samhällena för att främja vår unika europeiska modell.

I EMU är penningpolitiken centraliserad, medan viktiga delar av den ekonomiska politiken kvarstår på nationell nivå. Som krisen visade är dock euroländerna beroende av varandra för sin tillväxt. Det ligger i alla euroländernas gemensamma intresse liksom i deras egenintresse att kunna dämpa ekonomiska chocker effektivt och modernisera ekonomiska strukturer och trygghetssystem. Samtidigt måste det tillses att enskilda och företag kan anpassa sig till och dra fördel av ny efterfrågan, nya tendenser och nya utmaningar. På samma sätt ligger det i de enskilda euroländernas intresse att övriga länder vidtar motsvarande åtgärder med ungefär samma hastighet. Detta är av avgörande betydelse i en valutaunion som EMU där det inte förekommer några storskaliga transfereringar mellan medlemmarna och där rörligheten av arbetskraft är förhållandevis begränsad.

Detta innebär inte att alla medlemsstater som är med i den gemensamma valutan är eller borde vara identiska eller att de borde föra exakt samma politik. Det viktiga är resultatet, nämligen att tillse att alla euroländer dels för en sund politik så att de snabbare kan återhämta sig från kortsiktiga chocker, dels tar vara på sina komparativa fördelar på den inre marknaden, drar till sig investeringar och på så sätt håller tillväxt och sysselsättning på en hög nivå.

Mycket kan uppnås redan genom en fördjupning av den inre marknaden. Detta är viktigt för alla de 28 EU-länderna men är särskilt betydelsefullt för euroländerna. På viktiga politikområden som varor och tjänster och på områden med outnyttjad potential som energimarknaden, den digitala marknaden och kapitalmarknaderna, är den inre marknaden fortfarande ofullständig. Detta tydliggör att det finns avsevärda politiska hinder trots den enorma ekonomiska potentialen som en helt integrerad inre marknad skulle medföra. För att vi ska göra framsteg bör vi betrakta beslut på alla de här områdena som en del i en politik som gynnar alla medlemsstater, och inte se dem som fristående från varandra. Detta räcker dock inte. Konvergens på lång sikt kräver också politiska insatser som får betecknas som strukturreformer, d.v.s. reformer avsedda att modernisera ekonomin och skapa mer tillväxt och sysselsättning. Det innebär såväl effektivare arbets- och varumarknader som starkare offentliga institutioner.

För att euroländerna ska konvergera krävs ytterligare framsteg. På kort sikt (steg 1) måste vi först inleda en

förnyad satsning på konvergens mot bästa resultat och praxis i Europa, med hjälp av befintliga och förstärkta regler. Slutmålet är lika motståndskraftiga ekonomiska strukturer i hela euroområdet, vilket torde gynna sysselsättning och tillväxt med ökad konkurrenskraft och social sammanhållning.

I steg 2 ska denna konvergensprocess formaliseras med utgångspunkt i överenskomna, rättsligt bindande krav. Huruvida framsteg görs för att uppnå de nya kraven kommer att övervakas regelbundet, och vara en förutsättning för att länderna i fråga ska få tillgång till ytterligare instrument, som till exempel en chockabsorberingsmekanism för euroområdet som helhet.

2.1. Nystart för konvergens, sysselsättning och tillväxt

Nystartade reformer är tanken bakom euro plus-pakten för starkare samordning av den ekonomiska politiken för konkurrenskraft och konvergens från 2011, som dock i stora delar misslyckades på grund av sin mellanstatliga, icke-bindande karaktär¹. I stället för fler pakter behövs konkreta framsteg på grundval av EU:s lagstiftning för att gå mot en ekonomisk union med konvergens, tillväxt och sysselsättning. Den bör stå på fyra ben: ett nytt system av konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet, förbättrad tillämpning av förfarandet vid makroekonomiska obalanser, mer fokus på sysselsättning och sociala resultat samt starkare samordning av den ekonomiska politiken genom en förändrad europeisk planeringstermin. Detta bör genomföras i den närmaste framtiden (steg 1) genom praktiska åtgärder och i enlighet med gemenskapsmetoden.

Ett system av konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet

Styrningen i euroområdet är väletablerad vad avser samordning och övervakning av budgetpolitiken, men den behöver förbättras på det mera omfattande, allt viktigare området som berör konkurrenskraft. Europeiska planeringsterminen och det nya förfarandet vid makroekonomiska obalanser är ett första steg mot att råda bot på detta, men mer måste göras för att alla euroländer ska förbättra sin konkurrenskraft i samma takt.

Det rekommenderas att alla euroländer inrättar ett nationellt organ med ansvar för att bevaka resultat och politik på konkurrenskraftens område. Detta skulle bidra till att motverka ekonomisk divergens och öka

¹ Euro plus-pakten för starkare samordning av den ekonomiska politiken för konkurrenskraft och konvergens ingicks 2011 av eurorådets och Bulgariens, Danmarks, Lettlands, Litauens, Polens och Rumäniens stats- och regeringschefer. Den står öppen för andra EU-länder på frivillig grund. Den var tänkt som en mellanstatlig lösning för reformer och samordning. Genomförandet av pakten har dock varit behäftat med en rad brister, bl.a. saknas en institution som övervakar pakten, men skälen för pakten är fortfarande relevanta och bör återupplivas. De relevanta delarna av pakten bör därför införlivas i EU-lagstiftningen.

ansvarskänslan för de nödvändiga reformerna på nationell nivå. Dessa konkurrenskraftsmyndigheter bör vara oberoende organ med uppdraget att bedöma om "lönerna utvecklas i linje med produktiviteten" och övervaka "enhetsarbetskostnaderna [...] genom jämförelse med utvecklingen i andra länder i euroområdet och med de viktigaste jämförbara handelspartnerna", vilket en stor del av medlemsstaterna redan enats om i euro plus-pakten. Dessa myndigheter kan också få i uppdrag att bedöma framsteg avseende ekonomiska reformer för ökad konkurrenskraft på ett mera allmänt plan. En konkurrenskraftig ekonomi är en ekonomi där institutioner och politik låter produktiva företag växa och frodas. De företagens utveckling möjliggör i sin tur mer sysselsättning, investeringar och handel.

Ett system av konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet bör sammanföra dessa nationella organ och kommissionen, som årligen bör samordna de nationella konkurrenskraftsmyndigheternas verksamhet. Kommissionen bör sedan beakta den här samordningen när den beslutar om åtgärder inom den europeiska planeringsterminen, särskilt den årliga tillväxtöversikten och beslut inom förfarandet vid makroekonomiska obalanser, t.ex. beslut om aktivering av förfarandet vid alltför stora underskott.

Konkurrenskraftsmyndigheter

Konkurrenskraftsmyndigheternas syfte ska inte vara att harmonisera praxis och institutioner med ansvar för lönebildningen mellan EU-länderna. Sådana processer varierar avsevärt inom EU och återspeglar med rätta nationella val och rättstraditioner.

Med utgångspunkt i en gemensam mall bör varje medlemsstat själv bestämma hur dess konkurrenskraftsmyndighet ska vara utformad. Allmänt gäller dock att de bör vara demokratiskt redovisningsskyldiga och operativt självständiga. Nationella aktörer, t.ex. arbetsmarknadens parter, bör fortsätta sin verksamhet enligt vedertagen praxis i varje medlemsstat, men de bör vägledas av konkurrenskraftsmyndigheternas yttranden under löneförhandlingarna. Några medlemsstater, som Nederländerna och Belgien, har redan den här typen av myndigheter.

Ett förstärkt förfarande vid makroekonomiska obalanser

Förfarandet vid makroekonomiska obalanser inrättades när krisen härjade som värst. Förfarandet ingår i den europeiska planeringsterminen, den årliga cykeln av rapportering och övervakning av EU:s och medlemsstaternas ekonomiska politik, och är ett verktyg för att förebygga och korrigerar obalanser innan de blir ohanterliga. Det har blivit ett viktigt redskap för övervakning på EU-nivå, bl.a. för att förebygga

fastighetsbubblor, spåra förlorad konkurrenskraft, ökande offentlig eller privat skuldsättning eller bristande investeringar. Detta verktyg bör utnyttjas fullt ut, vilket kräver åtgärder i två avseenden:

- Det bör användas inte bara för att komma obalanser på spåren utan också för att främja strukturreformer under hela planeringsterminen. Den korrigerande delen bör tillämpas kraftfullt. Detta verktyg bör tas i bruk så snart som alltför stora obalanser identifieras och användas för att övervaka genomförandet av reformerna.
- Förfarandet bör också förbättras vad avser upptäkten av obalanser i hela euroområdet, inte bara i de enskilda länderna. Inriktningen ska därför även i fortsättningen vara på att korrigera skadliga externa underskott, med tanke på den risk de utgör för ett välfungerande euroområde (t.ex. genom tvärstopp i kapitalflödet). Samtidigt bör förfarandet också främja reformer i de länder som har samlat på sig stora, långvariga bytesbalansöverskott, när detta exempelvis beror på otillräcklig inhemsk efterfrågan eller låg tillväxtpotential, eftersom detta också är relevant för en effektiv ombalansering inom den monetära unionen.

Ökat fokus på sysselsättning och sociala resultat

Sysselsättningen och den sociala situationen varierar mycket i euroområdet, bl.a. på grund av krisen, men också på grund av mer djupliggande tendenser och svagheter som fanns redan före krisen. EU:s mål bör vara att få ett "socialt kreditbetyg" på AAA.

Detta är också en ekonomisk nödvändighet. För att EMU ska bli framgångsrikt måste arbetsmarknader och trygghetssystem fungera väl och på ett rättvist sätt i alla euroländer. Därför måste sysselsättning och sociala frågor prioriteras högt i den europeiska planeringsterminen. Arbetslöshet, särskilt långtidsarbetslöshet, är en av de allvarligaste orsakerna till ojämlikhet och socialt utanförskap. Därför är det viktigt med effektiva arbetsmarknader som främjar hög sysselsättning och som också kan absorbera chocker utan att skapa alltför hög arbetslöshet. På det sättet kan arbetsmarknaden bidra till såväl ett välfungerande EMU som ett mer inkluderande samhälle.

Det finns ingen patentlösning, men många medlemsländer står inför liknande utmaningar. Det handlar bland annat om att få fler människor i alla åldrar att börja arbeta, att göra den rätta avvägningen mellan flexibla och trygga anställningskontrakt, undvika uppdelningen mellan inkluderade arbetstagare med långtgående skydd och exkluderade arbetstagare utan sådant skydd, beskatta andra källor än arbete, finna skraddarsydda lösningar för att återintegrera arbetslösa på arbetsmarknaden, satsa på utbildning och livslångt lärande. I tillägg är det viktigt att se till

att alla har tillgång till bra utbildning och att det finns ett verkningsfullt socialt skydd för att skydda de mest utsatta i samhället, bl.a. i form av en bas som utgör ett grundläggande socialt skyddsnet. Våra befolkningar åldras snabbt, och vi behöver fortfarande omfattande reformer för att se till att pensions- och vårdsystemen kan hantera detta. Pensionsåldern måste anpassas till den förväntade livslängden.

För att EMU ska bli framgångsrikt på lång sikt bör vi gå ett steg längre och verka för en djupare integration av de nationella arbetsmarknaderna, genom att underlätta geografisk rörlighet och rörlighet på arbetsmarknaden, bl.a. genom bättre erkännande av kvalifikationer, enklare tillgång till offentliga anställningar för utlänningar och bättre samordning av de sociala trygghetssystemen.

Stärkt samordning av den ekonomiska politiken

Den europeiska planeringsterminen har stärkt samordningen av den ekonomiska politiken betydligt. Men virrvarret av sexpack, tvåpack, pakter, förfaranden och rapporteringskrav har skytt målet och gjort processen mindre effektiv. Den europeiska planeringsterminen måste gå ut på att vi fastställer våra prioriteringar tillsammans och handlar därefter, i ett europeiskt sammanhang, med en tydlig bild av vårt gemensamma intresse. Åtgärder har vidtagits för att förenkla och stärka planeringsterminen: ökad fokusering på det som är prioriterat, färre dokument och mer tid att diskutera dokumenten, mer delaktighet på det politiska planet och mer samverkan med de nationella myndigheterna. Det är dags att gå vidare på följande sätt:

- Ge medlemsstaterna tydliga rekommendationer med fortsatt inriktning på de reformer som är nödvändiga för att öka den potentiella tillväxten, understödja sysselsättningskapandet och ta vara på den inre marknadens möjligheter. De landsspecifika rekommendationerna måste vara konkreta och ambitiösa, särskilt i fråga om förväntat resultat och tidplan för genomförande. De bör samtidigt förbli politiska, dvs. medlemsstaterna bör ha kvar sitt manöverutrymme för exakt vilka åtgärder som ska vidtas. De nationella reformprogram som alla medlemsstater utarbetar varje år bör fungera som grund för en diskussion av vilka reformer de planerar.
- Ställa medlemsstaterna till svars för hur de fullgjort sina åtaganden. Regelbunden rapportering om genomförandet, regelbunden inbördes utvärdering och följ eller förklara-principen bör användas mer systematiskt. Eurogruppen kan redan under steg 1 samordna granskningen av resultaten, med ökad inriktning på jämförelser och bästa praxis. Samtidigt måste förfarandet vid makroekonomiska obalanser utnyttjas fullt ut.
- Öka samverkan mellan euroområdet

och medlemsstaterna. Den europeiska planeringsterminen bör därför läggas upp i två steg: ett europeiskt och sedan ett nationellt steg. Det innebär att diskussioner och rekommendationer om euroområdet som helhet bör äga rum först, före de landsspecifika diskussionerna, så att de gemensamma utmaningarna återspeglas helt och fullt i de landsspecifika åtgärderna. Se bilaga 2 för mer om detta förslag.

- Slå fast en tydlig vision på lång sikt. Allt varken kan eller bör ske på ett år. Den europeiska planeringsterminens årliga cykel bör kompletteras med en starkare flerårig satsning i enlighet med den förnyade konvergensprocessen.

2.2. En formaliserad konvergensprocess

På medellång sikt (steg 2) bör konvergens i riktning mot mer motståndskraftiga ekonomiska strukturer (se ovan) bli mer bindande. Det kan ske genom att man enas om en uppsättning allmänna krav som stadfästs i EU-lagstiftningen, eftersom suveräniteten över politik av gemensamt intresse behöver delas och ett starkt beslutsfattande i euroområdet behöver inrättas. På några områden innebär det ytterligare harmonisering. På andra områden, där olika politiska lösningar kan ge lika bra resultat, innebär det landsspecifika lösningar. De gemensamma kraven bör främst inriktas på arbetsmarknad, konkurrenskraft, företagsmiljö och offentlig förvaltning och vissa aspekter av skattepolitiken, såsom bolagsskattebasen. Framsteg i förhållande till kraven ska övervakas regelbundet. De landsspecifika rekommendationerna ska fortsätta att användas för detta ändamål. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser kan också användas som verktyg för att inte bara förebygga och korrigera obalanser utan också främja reformer och övervaka framstegen i alla euroländer i förhållande till de gemensamma kraven. Betydande, varaktig konvergens i riktning mot ungefär lika motståndskraftiga ekonomier bör vara en förutsättning för tillgång till en framtida chockabsorberingsmekanism i euroområdet (se avsnitt 4.2).

Att fastställa de enskilda kraven och indikatorerna kräver mer analys. Man kan dock exempelvis tänka sig att kraven på arbetsmarknaden bör vara en kombination av trygghet och flexibilitet och kan bygga på de olika inslagen i flexicurity-konceptet (t.ex. flexibla och trygga anställningsavtal som undviker att arbetsmarknaden splittras, heltäckande strategier för livslångt lärande, verkningsfulla åtgärder för att hjälpa arbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden, moderna sociala trygghetssystem och en gynnsam beskattning av arbetskraft).

3

**Mot en finansunion –
integrerade finanser för en
integrerad ekonomi**



Att bygga en starkare ekonomisk union betyder mycket för ett bättre fungerande EMU. Samtidigt måste detta kompletteras med en finansunion. Den ekonomiska unionen och finansunionen kompletterar och stärker varandra. Framsteg på bägge dessa fronter måste få högsta prioritet under steg 1 av färdplanen mot ett verkligt EMU.

I en valutaunion måste finanssystemet vara helt integrerat för att de penningpolitiska styrsignalerna (t.ex. ändring av styrräntor) ska få ett enhetligt genomslag i unionens medlemsländer.

Detta är vad som hände under krisen, vilket i sin tur förvärrade den ekonomiska divergensen. Ett enhetligt banksystem är dessutom spegelbilden av en gemensam valuta. Eftersom den överväldigande merparten av alla pengar utgörs av insättningar på bankkonton, kan valutan bara vara helt enhetlig om förtroendet för bankinsättningarnas säkerhet är detsamma oavsett i vilket land banken verkar. Detta förutsätter enhetlig banktillsyn, enhetlig bankresolution och enhetliga insättningsgarantisystem. Detta är också en förutsättning för att man ska kunna bryta den negativa återkopplingen mellan banker och statskuld som var en avgörande orsak till krisen.

Samtidigt måste finanssystemet kunna sprida riskerna över flera länder, så att inverkan av landsspecifika chocker kan lindras och den risk spridning som måste ske med statsfinansiella metoder kan reduceras.

Alla dessa faktorer visar att en finansunion behövs omedelbart. Vi har i princip nått målet för banktillsyn genom den nya gemensamma tillsynsmekanismen. Den gemensamma resolutionsmekanismen är också på plats men är ännu inte helt genomförd. För att slutföra finansunionen måste vi också införa ett gemensamt system för insättningsgarantier och en kapitalmarknadsunion. Eftersom det är bråttom bör alla dessa åtgärder vidtas under steg 1.

3.1. Färdigställande av bankunionen

För att bankunionen ska fullbordas måste först och främst direktivet om återhämtning och resolution av banker införlivas fullständigt i nationell rätt i alla medlemsstater. Detta är en förutsättning för riskdelning med den privata sektorn. Bankunionen är ett viktigt sätt att undvika att skattebetalarna måste undsätta banker.

Dessutom måste vi snabbt enas om en lämplig mekanism för tillfällig finansiering – ett sätt att se till att det finns tillräckliga medel för att likvidera en bank även om medlen i fonden ännu inte är tillräckliga vid en

viss tidpunkt. Den gemensamma resolutionsfonden ska börja verka den 1 januari 2016².

För det tredje bör vi satsa på att inrätta en trovärdig gemensam säkerhetsfinansiering ("backstop") för den gemensamma resolutionsfonden och verka för helt lika spelregler för banker i alla medlemsstater, under övergångsperioden innan den gemensamma resolutionsfonden är helt operationell. En säkerhetsfinansieringsmekanism bör därför införas genast. Detta kan till exempel ske via kredit från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) till resolutionsfonden. Säkerhetsfinansieringen bör vara budgetneutral på medellång sikt genom att finansbranschen i efterhand måste återbetala det offentliga stödet.

Slutligen föreslår vi att det införs ett europeiskt insättningsgarantisystem. Detta är den tredje komponenten av en fullfjädrad bankunion, i tillägg till tillsyn över och resolution av banker. Eftersom det rådande systemet med nationella insättningsgarantier är sårbart för stora lokala chocker (särskilt när staten och det nationella bankväsendet samtidigt befinner sig i en besvärlig ekonomisk situation), kan en gemensam insättningsgaranti öka motståndskraften mot framtida kriser. Ett gemensamt system har också ökade möjligheter än nationella system att vara budgetneutralt över en längre tid, eftersom riskerna sprids över ett större område och eftersom de privata bidragen tas ut från ett mycket större antal finansinstitutioner. Att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem kommer att ta tid, men konkreta steg i den riktningen bör prioriteras redan under steg 1 inom ramen av den nuvarande lagstiftningen. En möjlighet kan vara att utforma den europeiska insättningsgarantin som en europeisk återförsäkring för de nationella garantisystemen. Precis som den gemensamma resolutionsfonden kan det europeiska insättningsgarantisystemet finansieras privat genom riskbaserade förhandsavgifter från alla deltagande banker i medlemsstaterna. Det bör dessutom utformas på ett sätt som hindrar överdrivet risktagande ("moral hazard"). Systemet bör ha samma tillämpningsområde som den gemensamma tillsynsmekanismen.

På längre sikt bör verkan av Europeiska stabilitetsmekanismens instrument för direkt rekapitalisering av banker ses över, särskilt de rådande restriktiva villkoren för att en sådan kapitalisering ska kunna ske, utan att för den skull göra avkall på de gällande reglerna om skuldnedskrivning vid undsättning av banker. En mer lättillgänglig mekanism för direkt rekapitalisering skulle stärka insättarnas förtroende. På det sättet har medlemsstater i ekonomiska svårigheter inte längre kontroll över styrningen av

² Detta följer på Ekofinrådets uttalande av den 18 december 2013.

sina omstrukturerade banker. Detta i sin tur bryter kopplingen mellan länder och deras banker på det nationella planet.

Alla banker i bankunionen måste omfattas av likalydande spelregler. Det krävs mer arbete, i tillägg till en gemensam regelbok, för att åtgärda det fortfarande betydande utrymmet för skönsmässiga bedömningar på det nationella planet, som fortfarande har stora konsekvenser för bl.a. bankkapitalets kvalitet och sammansättning. En stor del av dessa skillnader kan åsidosättas genom den gemensamma tillsynsmekanismens tillämpning av reglerna. På andra områden krävs dock lagändringar, särskilt vad avser lagstiftning som baseras på rättsliga och institutionella skillnader i medlemsländerna. Vad avser nationella insättningsgarantisystem har den senaste revideringen av det europeiska regelverket lett till ökad harmonisering, särskilt i fråga om förfinansiering av nationella system, men det finns fortfarande utrymme för nationella skönsmässiga bedömningar och detta bör således ses över.

Samtidigt måste EU hålla ett öga på nya risker i bankväsendet, bl.a. risker i skuggbankssektorn. De befintliga strukturerna måste kunna identifiera risker som hotar finanssektorn som helhet. För det ändamålet bör vi överväga att stärka de befintliga institutionerna för systemisk tillsyn, med utgångspunkt i Europeiska systemrisknämndens uppdrag och befogenheter, och samtidigt samverka med Europeiska centralbanken. Slutligen kan det på medellång sikt vara befogat att se över hur vi hanterar bankernas exponering mot statsskulder, t.ex. genom fastställande av gränser för omfattande exponeringar. En sådan åtgärd skulle ytterligare frikoppla den finansiella stabiliteten från de nationella offentliga finanserna. Sådana långtgående ändringar av de gällande reglerna bör dock bara övervägas som en del av samordnade globala satsningar på detta område.

3.2. Kapitalmarknadsunionen

I tillägg till bankunionen bör den nya kapitalmarknadsunionen prioriteras³. Den omfattar alla de 28 EU-länderna, men är särskilt relevant för euroområdet. Idén med kapitalmarknadsunionen är att skapa mer diversifierade finansieringskällor, så att företagen, även små och medelstora, kan utnyttja kapitalmarknaderna och få tillgång till finansiering även från andra källor än banklån. Samtidigt stärker en välfungerande kapitalmarknadsunion riskspridningen över gränserna genom djupare integration av obligations- och aktiemarknaderna, där särskilt den senare har stor betydelse för att absorbera chocker. Verkligt integrerade kapitalmarknader utgör också ett skydd mot systemchocker i finanssektorn och stärker den gränsöverskridande privata riskspridningen⁴. Detta minskar i sin tur den riskspridning som måste uppnås på statsfinansiell väg (offentlig riskspridning). Eftersom den ökade integrationen av kapitalmarknaderna och det successiva avlägsnandet av nationella hinder kan medföra nya risker för den finansiella stabiliteten, kommer det att krävas ökade, förstärkta verktyg för att hantera de finansiella aktörernas systemrisk på lämpligt sätt (verktygslåda för systemtillsyn) och stärka tillsynen för att garantera att alla finansiella aktörer är tillförlitliga. Detta torde för eller senare leda till en gemensam europeisk kapitalmarknadstillsyn.

Här bör det framhållas att reglering skapar incitament att samla och sprida risker och garanterar att alla finansiella institutioner har tillräckliga riskhanteringsstrukturer och förblir ekonomiskt sunda. Beskattningsregler kan också spela in, genom en neutral behandling av olika men jämförbara verksamheter och investeringar i olika länder. En verklig kapitalmarknadsunion förutsätter också andra förbättringar, varav några bara kan tillskapas genom lagstiftning: enklare krav på prospekt, en nystart för EU-marknaden för värdepapperisering av hög kvalitet, ökad harmonisering av redovisning och revision samt åtgärder mot de allvarligaste hindren för integration av kapitalmarknaderna inom bl.a. insolvensrätt, bolagsrätt, förmögenhetsrätt och möjlighet att göra gränsöverskridande anspråk gällande.

³ Se grönboken Att bygga en kapitalmarknadsunion, Europeiska kommissionen, 18 februari 2015.

⁴ Ökade gränsöverskridande investeringsflöden ska i princip leda till ökad privat riskdelning. Det har två orsaker: 1) ett mer geografiskt spritt innehav av finansiella tillgångar, t.ex. företagsobligationer och aktier, ger en avkastning som är stabilare och mindre knuten till inhemsk inkomst (riskdelning genom kapitalmarknaden) och 2) när ett land drabbas av en ekonomisk chock gör gränsöverskridande flöden det möjligt för människor i det landet att ta lån eller låna ut för att kompensera för chocken (riskdelning genom kreditmarknaden).

4

Mot en budgetunion – en ram för sund, integrerad budgetpolitik



En av de viktigaste lärdomarna av krisen har varit att budgetpolitiken är en fråga av stort gemensamt intresse i en valutaunion. Inte ens en stark ekonomisk union och finansunion och en gemensam penningpolitik inriktad på prisstabilitet är någon garanti för att EMU alltid ska fungera som avsett. En ohållbar budgetpolitik äventyrar inte bara unionens prisstabilitet utan skadar också den finansiella stabiliteten genom att skapa en smittoeffekt mellan medlemsstaterna samt finansiell splittring.

Det är därför helt nödvändigt med en ansvarsfull nationell budgetpolitik. Den måste ha två funktioner: garantera hållbara offentliga skulder och se till att de automatiska statsfinansiella stabilisatorerna kan dämpa landsspecifika ekonomiska chocker. Om detta inte fungerar kommer ekonomiska nedgångar att vara längre i vissa länder, vilket i sin tur drabbar hela euroområdet. Detta räcker dock inte. Det är viktigt att se till att summan av nationella budgetsaldon leder till en lämplig finanspolitisk inriktning⁵ för euroområdet som helhet. Detta är avgörande för att undvika en konjunkturförstärkande budgetpolitik vid varje enskild tidpunkt.

Som kunnat konstateras nyligen är det slutligen så att nationella budgetar kan överväldigas i händelse av mycket allvarliga kriser. Ibland är de nationella statsfinansiella stabilisatorerna då inte tillräckliga för att absorbera chocken och ge bästa möjliga ekonomisk stabilisering, och det kan i sin tur drabba hela euroområdet. Därför är det viktigt att på längre sikt bygga upp en budgetpolitisk stabiliseringsfunktion för hela euroområdet. Ett sådant steg bör vara slutpunkten på en process som förutsätter betydande ekonomisk konvergens, finansiell integration och ytterligare samordning och samlat beslutsfattande om de nationella budgetarna, med den därtill hörande förstärkta demokratiska redovisningsskyldigheten. Detta är viktigt för att undvika överdrivet risktagande och garantera gemensam budgetdisciplin.

Under tiden behöver vi öka förtroendet för EU:s gemensamma budgetstyrning. En fortsatt grundlig, konsekvent och öppen tillämpning av våra nuvarande budgetpolitiska regler är därför en förutsättning för att bana vägen framåt.

4.1. Ansvarsfull budgetpolitik är en hörnsten av EMU

De senaste åren har sexpacken, tvåpacken och fördraget om stabilitet, samordning och styrning avsevärt förbättrat de budgetpolitiska ramarna i EMU. Tillsammans stärker de våra satsningar på att förebygga budgetobalanser, hålla ett öga på

statskulder, genomdriva reglerna och öka den nationella känslan av delaktighet i EU-reglerna. Denna nya styrning omfattar redan nu omfattande samordning på förhand av euroländernas årsbudgetar och stärker övervakningen över länder i ekonomiska svårigheter. Varje medlemsstat måste följa reglerna, annars äventyras hela regelverkets trovärdighet. Reglerna må vara komplexa, men den kommande översynen av sexpacken och tvåpacken torde ge tillfälle att göra dem klarare, öppnare, legitimare och enklare att följa, utan att man för den skull gör avkall på deras stabilitetsinriktning.

På kort sikt (steg 1) bör styrningen stärkas genom en ny rådgivande europeisk finanspolitisk nämnd. Detta nya rådgivande organ ska samordna och komplettera de nationella finanspolitiska råd som inrättats enligt direktivet om budgetramverk. Nämnden kan göra en offentlig, oberoende bedömning på EU-nivå av hur budgetarna och genomförandet av budgetarna sker i förhållande till de ekonomiska målen och rekommendationerna i EU:s budgetpolitiska styrning. Nämnden bör ha en bred sammansättning och samla en rad olika former av sakkunskap. Denna nya nämnds uppdrag bör utformas i enlighet med principerna i bilaga 3.

En sådan europeisk finanspolitisk nämnd bör leda till bättre efterlevnad av de gemensamma budgetreglerna, en bättre underbyggd offentlig debatt och en starkare samordning av den nationella budgetpolitiken.

4.2. Budgetpolitisk stabilisering för euroområdet

Det finns många sätt för en valutaunion att utvecklas till en budgetunion. Även om omfattningen på gemensamma budgetpolitiska instrument varierar i valutaunionerna, har alla mogna valutaunioner infört en gemensam makroekonomisk stabiliseringsfunktion för att bättre hantera chocker som inte kan hanteras på enbart nationell nivå.

Detta vore en naturlig följd för euroområdet på längre sikt (steg 2) och på de villkor som nämns ovan, dvs. som slutpunkten på en process av konvergens och ytterligare gemensamt beslutsfattande runt de nationella budgetarna. Målet för automatisk stabilisering i euroområdet ska inte vara att aktivt fintrimma konjunkturen i euroområdet, utan att förbättra dämpningen av stora makroekonomiska chocker och därigenom göra EMU som helhet mer motståndskraftigt. Exakt hur sådana stabilisatorer bör utformas i euroområdet kräver mer eftertanke. Det bör bli ett av den föreslagna expertgruppens uppdrag.

⁵ Ökade gränsöverskridande investeringsflöden ska i princip leda till ökad privat riskdelning. Det har två orsaker: 1) ett mer geografiskt spritt innehav av finansiella tillgångar, t.ex. företagsobligationer och aktier, ger en avkastning som är stabilare och mindre knuten till inhemsk inkomst (riskdelning genom kapitalmarknaden) och 2) när ett land drabbas av en ekonomisk chock gör gränsöverskridande flöden det möjligt för människor i det landet att ta lån eller låna ut för att kompensera för chocken (riskdelning genom kreditmarknaden).

Alternativ och principer för en stabiliseringsfunktion i euroområdet

En eventuell stabiliseringsfunktion kan t.ex. till att börja med bygga på den nya Europeiska fonden för strategiska investeringar, genom att man identifierar ett antal finansieringskällor och investeringsprojekt i euroområdet som kan genomföras beroende på konjunkturläget. Olika kompletterande finansieringskällor bör övervägas. Det är viktigt att se till att konstruktionen av stabiliseringsfunktionen vilar på följande principer:

- Den bör inte medföra permanenta transfereringar mellan länder eller enkelriktade transfereringar. Konvergens mot en ekonomisk union är därför en förutsättning för deltagande. Den bör inte heller ses som ett sätt att jämna ut inkomstskillnaderna mellan medlemsstaterna.
- Den bör varken undergräva incitamenten för sunt budgetpolitiskt beslutsfattande på nationell nivå eller incitamenten för att åtgärda nationella strukturproblem. För att undvika överdrivet risktagande bör den därför knytas till efterlevnad av EU:s övergripande styrning och till konvergens mot de gemensamma krav som nämns i avsnitt 2.
- Den bör utvecklas inom EU:s ram. Detta ska garantera att den är förenlig med EU:s befintliga budgetpolitiska ramar och med förfarandena för samordning av den ekonomiska politiken. Den bör stå öppen för och ge full insyn till alla EU-länder.
- Den bör inte vara ett instrument för krishantering. Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) har redan den funktionen. Dess funktion bör i stället vara att förbättra den ekonomiska motståndskraften för EMU som helhet och för de enskilda euroländerna. Den kan på så sätt bidra till att förebygga kriser och göra det mindre sannolikt att ESM behöver gripa in.

5

**Demokratisk redovisningskyldighet
och legitimitet starkare
institutioner**



Mer ansvar och integration i EU och euroområdet bör åtföljas av mer demokratisk redovisningsskyldighet och legitimitet och starkare institutioner. Detta är både en förutsättning för och en naturlig följd av det ökande ömsesidiga beroendet inom EMU. Det innebär också bättre delning av nya befogenheter och ökad öppenhet om vem som beslutar vad och när. Det innebär och förutsätter slutligen också mer dialog, mer ömsesidigt förtroende och en starkare förmåga att agera kollektivt.

När krisen härjade som värst fick långtgående beslut ofta fattas skyndsamt, ibland över natten. I flera fall valdes mellanstatliga lösningar för att påskynda besluten eller övervinna motståndet. Nu är det dags att se över och befästa vårt politiska bygge, och bygga nästa steg i vår ekonomiska och monetära union.

Ett antal konkreta steg för ökad redovisningsskyldighet och delaktighet bör tas inom den närmaste framtiden (steg 1):

Europaparlamentets och de nationella parlamentens centrala roll

Europaparlamentet har redan vidtagit de första praktiska åtgärderna för att stärka den parlamentariska insynen i den europeiska planeringsterminen. Ekonomiska dialoger mellan Europaparlamentet, rådet, kommissionen och eurogruppen har ägt rum i enlighet med sexpacken och tvåpacken. Detta ingick redan i de senaste omgångarna av planeringsterminen. Dialogen kan förbättras genom att man enas om en särskild tidpunkt för dem under stegen i planeringsterminen. Ett nytt slags mellanparlamentariskt samarbete har inrättats mellan europeiska och nationella aktörer i form av den europeiska parlamentsveckan, som Europaparlamentet anordnar i samarbete med de nationella parlamenten, där företrädare för de nationella parlamenten deltar i ingående diskussioner om politiska prioriteringar. Genom tvåpacken fick också de nationella parlamenten rätt att inkalla en kommissionär för att redovisa kommissionens uppfattning om ett utkast till budgetplan eller kommissionens rekommendation till en medlemsstat i förfarandet vid alltför stora underskott, och den rätten bör utövas mer systematiskt än nu.

Vi kan ytterligare förbättra dessa parlamentariska överläggningars tidsplan och mervärde enligt den rationaliserade europeiska planeringsterminen i bilaga 2. Framför allt kan kommissionen möta Europaparlamentet i en plenardebatt innan den årliga tillväxtöversikten läggs fram, och fortsätta debatten sedan den lagts fram. Dessutom kan en särskild plenardebatt hållas när kommissionen lägger fram de landsspecifika rekommendationerna, i enlighet med sexpackens bestämmelser om ekonomisk dialog. Samtidigt kan kommissionens och rådets företrädare

delta i de mellanparlamentariska mötena under bl.a. den europeiska parlamentsveckan. Detta nya upplägg kan senare överenskommas mer i detalj mellan EU-institutionerna och motsvarande (kommissionen, ekofinrådet, eurogruppen och Europaparlamentet) under hänsynstagande till deras respektive ansvarsområden, i form av ett icke-bindande interinstitutionellt avtal.

Kommissionen bör också utarbeta standardiserade former för effektivare samverkan med de nationella parlamenten. Samverkan bör omfatta de nationella parlamentsdebatterna om både de landsspecifika rekommendationerna till den aktuella medlemsstaten och inom det årliga budgetförfarandet. Ett sådant system skulle ge mer praktisk verkan åt rätten i tvåpacken att höra en kommissionär. De nationella parlamenten bör i princip vara djupt involverade i antagandet av nationella reform- och stabilitetsprogram.

Europaparlamentet bör organisera sig så att det kan fullgöra sina åligganden, särskilt i frågor som rör euroområdet.

En samlad representation utåt för euron

I takt med att EMU utvecklas mot en ekonomisk union, finansunion och budgetunion bör dess representation utåt göras enhetligare. Denna process kan ske gradvis, men bör inledas under steg 1.

EU är världens största handelsblock och världens största exportör och importör av industrivaror och tjänster. EU har uppnått detta genom att tala med en röst i världen, inte genom 28 olika handelsstrategier. Den ekonomiska styrkan och förefintligheten av en gemensam penningpolitik och växelkurspolitik för de flesta EU-länderna gör EU:s beslutsfattande och ekonomiska utveckling allt mer relevant för världsekonomin.

I de internationella finansinstitutionerna har dock EU och euroområdet fortfarande ingen enhetlig representation. Denna mångfald av stämmor gör att EU:s inflytande inte motsvarar dess politiska och ekonomiska tyngd, då varje euroland talar för sig. Detta gäller särskilt Internationella valutafonden, trots satsningarna på att samordna EU-ländernas ställningstaganden.

Inarbetning av mellanstatliga lösningar i EU:s rättsordning

Flera mellanstatliga lösningar uppkom under krisen. Detta berodde på bristerna i EMU:s uppbyggnad men förr eller senare måste dessa åtgärder arbetas in i EU:s

rättsordning. En sådan process är redan planerad för fördraget om stabilitet, samordning och styrning, men borde ske även i andra fall, till exempel vad avser euro plus-pakten och den mellanstatliga överenskommelsen om den gemensamma resolutionsfonden. Slutligen har Europeiska stabilitetsmekanismen blivit etablerad som ett viktigt redskap för krishantering. På grund av bl.a. dess mellanstatliga karaktär är dock mekanismens styrning och beslutsprocesser komplicerade och tidsödande. På medellång sikt (steg 2) bör därför förvaltningen av den inarbetas helt i EU-fördragen.

Central styrning av eurogruppen

Eurogruppen har central betydelse för att diskutera, främja och företräda euroområdet intressen. Den kommer att öka sin delaktighet i den rationaliserade europeiska planeringsterminen. På kort sikt kan det kräva en förstärkning av ordförandeskapet och ordförandeskapets resurser. På längre sikt (steg 2) kan man överväga en heltidstjänst som ordförande i eurogruppen, med ett tydligt uppdrag som gäller de frågor som behandlas i den här rapporten. Med alla EU-institutioner bakom sig kan eurogruppen få ännu större betydelse som företrädare för den gemensamma valutan i och utanför euroområdet.

Ett finansdepartement för euroområdet

Stabilitets- och tillväxtpakten förankrar det gemensamma förtroendet för budgetstabilitet och efterlevnaden av budgetreglerna. Dessutom kräver en verklig budgetunion utökat gemensamt beslutsfattande om budgetpolitiken. Detta innebär inte att alla aspekter av inkomst- och utgiftspolitik skulle centraliseras. Euroländerna kommer att fortsätta att besluta om skatter och anslagsfördelning i enlighet med nationella val och politiska beslut. I takt med att euroområdet utvecklas till en verklig ekonomisk och monetär union kommer dock allt oftare vissa beslut att behöva fattas kollektivt, med garanterad demokratisk redovisningsskyldighet och legitimitet. Ett finansdepartement för euroområdet skulle kunna bli ett forum för sådant beslutsfattande.

SLUTSATSER

I den här rapporten redovisas de huvudsakliga steg som krävs för att färdigställa EMU senast 2025. Den innehåller en ambitiös men genomförbar färdplan. Några av åtgärderna kan och bör vidtas omedelbart. De första initiativen för detta ändamål bör tas av EU-institutionerna den 1 juli 2015, medan andra kräver mer tid. Framför allt ger den här rapporten dock tydlig vägledning avseende framtiden för Europas ekonomiska och monetära union. Detta är nödvändigt för både enskilda medborgare och företag, för att stärka deras förtroende för den gemensamma valutan. Att omsätta dessa förslag i handling förutsätter en gemensam vilja och samsyn hos alla medlemsstater och EU:s institutioner. Europeiska rådet uppmanas att så snart som möjligt ge sitt stöd till dessa förslag.



Bilaga 1

Färdplan för en färdigställd ekonomisk och monetär union

STEG 1 1 JULI 2015–30 JUNI 2017

OMEDELBARA ÅTGÄRDER

Ekonomisk union

- **Nystart för konvergens, sysselsättning och tillväxt**
- Inrättande av ett system av konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet.
- Stärkt tillämpning av förfarandet vid makroekonomiska obalanser.
- Mer fokus på sysselsättning och sociala resultat.
- Ökad samordning av den ekonomiska politiken i en rationaliserad europeisk planeringstermin.

Finansunion

- **Färdigställande av bankunionen**
- Inrättande av en mekanism för tillfällig finansiering av den gemensamma avvecklingsfonden.
- Konkreta steg mot en gemensam säkerhetsfinansieringsmekanism för den gemensamma avvecklingsfonden.
- Överenskommelse om ett gemensamt system för insättningsgarantier.
- Effektivisering av instrumentet för direkt rekapitalisering av banker inom Europeiska stabiliseringsmekanismen.
- **Inleda arbetet avseende kapitalmarknadsunionen**
- **Stärka Europeiska systemrisknämnden**

Budgetunion

- **En ny rådgivande europeisk finanspolitisk nämnd**
- Nämnden ska göra en offentlig, oberoende bedömning på europeisk nivå av hur budgetarna och genomförandet av budgetarna står sig i förhållande till de ekonomiska målen och rekommendationerna i EU:s budgetpolitiska styrning. Nämndens råd bör fungera som underlag för kommissionens beslut under den europeiska planeringsterminen.

Demokratisk redovisningskyldighet och legitimitet och stärkta institutioner

- **Rationalisering av den europeiska planeringsterminen**
- Planeringsterminen organiseras om i två steg: det första steget för euroområdet som helhet innan man diskuterar de landsspecifika frågorna i det andra steget.
- **Ökad parlamentarisk kontroll i den europeiska planeringsterminen**
- Debatt i plenum i Europaparlamentet både före och efter det att kommissionen lägger fram sin årliga tillväxtöversikt, följt av en debatt i plenum om de landsspecifika rekommendationerna.
- Mer systematisk samverkan mellan kommissionärerna och de nationella parlamenten om både de landsspecifika rekommendationerna och de nationella budgetarna.
- Regeringarna bör mer systematiskt samråda med och involvera de nationella parlamenten och arbetsmarknadens parter innan de nationella reform- och stabilitetsprogrammen lämnas in.
- **Öka samarbetet mellan Europaparlamenten och de nationella parlamenten.**
- **Stärka eurogruppens styrning.**
- **Inleda arbetet för en samlad extern representation för euroområdet.**
- **Inarbete fördraget om stabilitet, samordning och styrning, de relevanta delarna av euro plus-pakten och det mellanstatliga avtalet om den gemensamma avvecklingsfonden i EU-rätten.**

STEG

2

BYGGA FÄRDIGT EMU

Ekonomisk union

- Formalisera konvergensprocessen och göra den mer bindande

Budgetunion

- Inrätta en makroekonomisk stabiliseringsfunktion i euroområdet
- Konvergens mot lika motståndskraftiga nationella ekonomiska strukturer bör vara en förutsättning för att få tillgång till den här mekanismen.

Demokratisk redovisningsskyldighet och legitimitet och stärkta institutioner

- Inarbeta Europeiska stabilitetsmekanismen i EU-lagstiftningen.
- Inrätta ett finansdepartement i euroområdet som är redovisningsskyldigt på europeisk nivå.

SLUTSTEGET SENAST 2025

Bilaga 2

En rationaliserad europeisk planeringstermin

För bättre samordning mellan euroområdet och de nationella nivåerna bör den europeiska planeringsterminen utformas som två steg efter varandra, där man tydligare skiljer mellan ett europeiskt steg och ett nationellt steg (se figur nedan).

Det första steget (från november år "n-1" till februari år "n") ägnas åt en bedömning av läget i euroområdet som helhet. Kommissionens årliga tillväxtöversikt är grunden för diskussionen, och bygger på ett antal rapporter om olika ämnesområden som rapporten om förvarningsmekanismen, Europeiska systemrisknämndens årsrapport, den gemensamma sysselsättnings- och socialrapporten samt inlägg från den nya Europeiska finanspolitiska nämnden och det nya nätverket av konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet. Tillsammans ger dessa rapporter en heltäckande bild av utmaningarna i euroområdet. Tillväxtöversikten presenteras för och dryftas av Europaparlamentet. Samtidigt med tillväxtöversikten lägger kommissionen fram en särskild rekommendation för åtgärder i euroområdet och en lista på medlemsstater som är påtänkta för en fördjupad

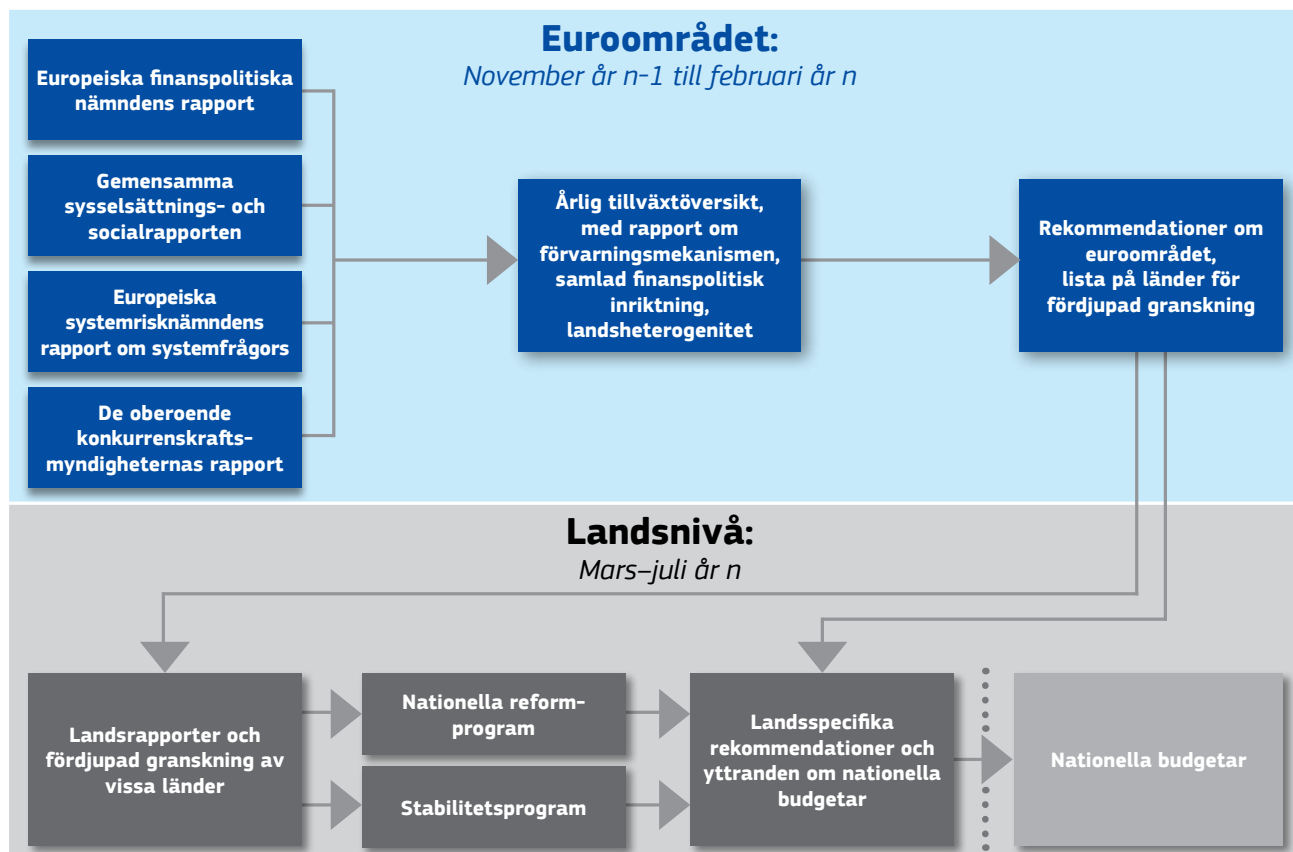
granskning i förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Dessa handlingar diskuteras sedan med Europaparlamentet inom den ekonomiska dialogen enligt sexpacken, med rådets sammansättningar och med eurogruppen. Det innebär att i slutet av februari varje år har en verklig diskussion ägt rum om prioriteringarna för EU i allmänhet och euroområdet i synnerhet för det kommande året.

Nästa steg (mars-juli år "n") ägnas åt att se över och bedöma medlemsstaternas resultat och politik i förhållande till de här prioriteringarna. I det här steget bör medlemsstaterna systematiskt involvera de nationella parlamenten, arbetsmarknadens parter och det civila samhället i diskussionen om de nationella prioriteringarna. Det här steget inleds när kommissionen offentliggör sina landsrapporter, där man sammanfattar medlemsstaternas utmaningar och resultat. Steget avslutas med att landsspecifika rekommendationer antas, och i dem bör tydlig hänsyn tas till de överväganden om euroområdet som man kom fram till i det första steget.

Arbetsmarknadens parter på EU-nivå kan delta i diskussionerna tidigare, t.ex. genom det sociala trepartstoppmötet och den makroekonomiska dialogen, så att de kan bidra så mycket som möjligt till denna nya process.

Bilaga 2

EN RATIONALISERAD EUROPEISK PLANERINGSTERMIN



Bilaga 3

Den rådgivande Europeiska finanspolitiska nämnden – Principer

Den rådgivande Europeiska finanspolitiska nämndens uppdrag bör följa dessa principer:

- Nämnden bör samordna nätverket av nationella finanspolitiska råd och uppfylla samma krav på oberoende.
- Nämnden bör ge råd, inte genomföra politiken. Att se till att reglerna följs bör förbli Europeiska kommissionens ansvar, och kommissionen bör kunna avvika från Europeiska finanspolitiska nämndens uppfattning förutsatt att den har motiverade skäl till det och redogör för dessa skäl.
- Nämnden bör göra en ekonomisk, inte juridisk, bedömning av den lämpliga finanspolitiska inriktningen, både nationellt och i euroområdet, mot bakgrund av EU:s budgetregler. Detta bör ske enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regler.
- Nämnden bör kunna avge yttranden när den anser det nödvändigt, särskilt i samband med bedömningen av stabilitetsprogrammen, framläggningen av de årliga utkasten till budgetplaner och genomförandet av de nationella budgetarna.
- Nämnden bör i efterhand utvärdera hur reglerna för styrning har tillämpats.

